Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 507

Wijziging van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en enige andere wetten in verband met modernisering en vereenvoudiging van de registratie en het toezicht

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

In dit wetsvoorstel worden enkele aanpassingen van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen (Wet bag) voorgesteld. De Wet bag is op 1 juli 2009 in werking getreden.[1] De Wet bag schrijft een basisregistratie van adressen en gebouwen (BAG) voor, als onderdeel van het stelsel van basisregistraties. De BAG wordt op grond van de wet (bij)gehouden door de gemeenten als bronhouders. Een landelijke voorziening voorziet in centrale ontsluiting van de gemeentelijke BAG-gegevens voor gebruikers. De landelijke voorziening wordt beheerd door de Dienst voor het kadaster en de openbare registers (het Kadaster). De wet bevat bepalingen omtrent de objecten die in de BAG worden opgenomen en omtrent de gegevens die over de objecten worden geregistreerd. Daarnaast bevat de wet onder meer bepalingen ten aanzien van brondocumenten waaraan deze gegevens worden ontleend, de bewaring van brondocumenten in een register, de termijn waarbinnen gegevens uit brondocumenten in de registratie worden opgenomen, en regels voor bescherming van persoonsgegevens. Tevens voorziet de huidige wet in een periodieke externe inspectie bij de gemeente, ter controle van de kwaliteit van de BAG. Voorts is in de wet, zoals ook voor de andere basisregistraties binnen het stelsel, bepaald dat de gegevens uit de BAG verplicht worden gebruikt bij de uitoefening van publiekrechtelijke taken. Naast die verplichting tot gebruik bestaat op grond van de wet voor de gebruiker de verplichting om een terugmelding te doen indien hij gerede twijfel heeft over de juistheid van een gegeven. Overigens zijn de BAG-gegevens niet alleen beschikbaar voor bestuursorganen als verplichte gebruikers, maar als open data tevens beschikbaar voor ieder ander.

De bestaande wettelijke regeling van de BAG is voor een belangrijk deel procedureel van aard, en mede daardoor richt de controle op uitvoering van de wet zich eveneens vooral op procedures en minder op de kwaliteit

[1] Wet van 24 januari 2008, Stb. 39 (Kamerstukken 2006/07, 30 968), gewijzigd bij Wet van 14 februari 2009, Stb. 110 (Kamerstukken 2008/09, 31 726).

kst-34507-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

van de registratie als zodanig. Uit een uitgevoerde evaluatie van de wet (hierna verder toegelicht) is naar voren gekomen dat de regelgeving en het toezicht zich vooral op de uiteindelijke kwaliteit van de registratie ten behoeve van het gebruik moeten richten. Daarbij kan gesteld worden dat procedurele voorschriften voor het bijhouden van de registratie hun functie hebben vervuld voor de basisregistratie die destijds als nieuwe registratie werd ingevoerd. Nu de BAG zich een duidelijke plaats heeft verworven binnen de overheid, is er meer ruimte om de organisatie en processen voor het bijhouden ervan meer aan de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten over te laten, binnen de centraal vastgestelde kwaliteitskaders.

Voorts wordt het wenselijk geacht om details in de regelgeving eenvoudiger te kunnen aanpassen aan ontwikkelingen (ook binnen het stelsel van basisregistraties als geheel), door deze minder op het niveau van de formele wet zelf te regelen. Ontwikkelingen kunnen zich voordoen in de vorm van nieuwe of gewijzigde sectorale wetgeving, en in de informatiebehoefte van gebruikers zoals andere basisregistraties. Enige flexibiliteit in de regelgeving is gewenst om ervoor te zorgen dat de informatiehuishouding van de overheid zich samenhangend kan ontwikkelen, zonder dat voor die ontwikkeling met regelmaat wetswijzigingen noodzakelijk zijn. Het voorliggende voorstel heeft dan ook ten eerste tot doel om de BAG-regelgeving meer robuust en toekomstbestendig te maken door de wet meer dan thans het geval is te beperken tot hoofdzaken, en uitwerkingsdetails meer in lagere regelgeving te regelen. Ten tweede bedoelt het voorstel de regelgeving, en daarmee ook het toezicht, meer toe te spitsen op de kwaliteit van de registratie, ter vervanging van procedurele regels. Het voorstel brengt daarbij echter geen wijziging in de inhoud van de basisregistratie; het voorstel is vooral technisch van aard en gericht op de uitvoering van de Wet bag.

De hoofdstukken 2 en 3 van deze toelichting schetsen respectievelijk de aanleiding en de hoofdlijnen van dit voorstel van wet. In hoofdstuk 4 van deze toelichting wordt ingegaan op de voorgestelde aanpassing van de structuur van de regelgeving voor de BAG, met welke aanpassing een meer robuuste en toekomstbestendige wet wordt beoogd. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de voorstellen om minder het registratieproces bij de gemeente te regelen en de regelgeving vooral te richten op de kwaliteit van het resultaat. Hoofdstuk 6 licht toe op welke wijze wordt voorzien in kwaliteitszorg en toezicht. Hoofdstuk 7 bevat informatie over effecten van het voorstel. In hoofdstuk 8 worden het toezicht en de handhaving geschetst. In hoofdstuk 9 wordt op hoofdlijnen het overleg met diverse partijen samengevat. Ten slotte bevat hoofdstuk 10 opmerkingen over het ontbreken van een noodzaak tot overgangsrecht.

2. Aanleiding tot het wetsvoorstel

Op grond van artikel 46 van de Wet bag heeft vier jaar na inwerkingtreding van de Wet bag een evaluatie plaatsgevonden van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Deze evaluatie is, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, uitgevoerd door de Auditdienst Rijk. In de evaluatie, waarin een brede kring van betrokkenen – waaronder bronhouders en gebruikers – heeft geparticipeerd, is geconcludeerd dat de BAG zich een plaats heeft verworven binnen (en buiten) het stelsel van basisregistraties, draagvlak heeft, en dat publieke en private gebruikers van de registratie behoorlijk tevreden zijn. Er zijn echter ook nog steeds mogelijkheden tot verbeteringen naar voren gekomen. Deze hebben betrekking op zowel de gebruikskant van de BAG – waarmee het realiseren van verdere baten van de registratie kan worden ondersteund – als op de «productiekant», dat wil zeggen het bijhouden

van de registratie door de bronhouders. Over het algemeen kan namelijk worden gezegd dat de focus van de huidige wet ligt op formele, procesmatige aspecten, en te weinig op de resultaten van de registratie. Bronhouders ervaren dit als een belemmering. Er moet nu nog teveel energie worden gestopt in het voldoen aan de procesnorm, waardoor er niet automatisch aandacht en energie wordt besteed aan de eindkwaliteit.

Mogelijkheden tot verbetering in het gebruik van de BAG die in de evaluatie naar voren kwamen, en daarmee gepaard gaande verdere batenrealisatie, zijn gelegen in verbreding van gebruik van gegevens voor toepassingen binnen en buiten de overheid. Aangezien de wet het gebruik van de BAG, behoudens de verplichting tot gebruik van de basisregistratie bij de uitoefening van publiekrechtelijke taken, niet regelt, hebben de verbeteringsmogelijkheden ten aanzien van de gebruikskant geen betrekking op de wet. In de evaluatie aangedragen mogelijkheden tot verbeteringen aan de productiekant hebben met name betrekking op de wijze waarop is geregeld welke gegevens in de registratie worden opgenomen, de regeling van het registratieproces en de wijze van kwaliteitsbewaking. Door vereenvoudiging van de regeling van het registratieproces, door delegatie van regelgeving voor detailuitwerking en door wijzigingen in kwaliteitsbewaking, komt het accent bij de BAG nog meer te liggen op inhoudelijke kwaliteit en aanpassingsmogelijkheden ten behoeve van het gebruik. Als er geen ruimte wordt gemaakt om mee te kunnen bewegen, zou de tevredenheid over de BAG in de toekomst drastisch kunnen afnemen. Daartoe is aanpassing nodig van de wettelijke bepalingen die de genoemde onderdelen regelen. De beoogde aanpassingen worden hieronder besproken.

Over de resultaten van de evaluatie en het daarop gevolgde advies van het BAG Bronhouders- en Afnemers Overleg (BAG BAO) is de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 25 april 2014.[2] Mogelijke aanpassingen van de Wet bag zijn verder verkend in werkgroepen waaraan door stakeholders is deelgenomen. Deze zijn ingesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, in overleg met het BAG BAO. De wijze waarop gewenste aanpassingen in de regelgeving kunnen worden verwerkt is uiteindelijk wederom aan het BAG BAO voorgelegd. De in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen aanpassingen sluiten aan op de uitkomsten van de evaluatie en de daarop gevolgde advisering.

3. Hoofdlijnen van het voorstel

Het voorstel ziet in hoofdlijnen op een sterkere «gebruiksgerichtheid». Dit krijgt vooral vorm in een meer flexibele structuur van regelgeving, waarmee sneller en eenvoudiger op wensen van gebruikers, op ontwikkelingen in het stelsel van basisregistraties en op technische ontwikkelingen kan worden ingespeeld. De huidige wet biedt daarvoor nog onvoldoende ruimte, omdat wetswijzigingen nodig zijn die lang duren, terwijl ontwikkelingen om snellere aanpassing kunnen vragen. Een voorbeeld waarin er behoefte is aan meer gebruiksgerichtheid is te vinden in het domein van de geometrie. Om dit soort ontwikkelingen mogelijk te maken, moeten de betrokken registraties in samenhang «kunnen meebewegen». Daarnaast krijgt de gebruiksgerichtheid vorm in gerichtheid op de uiteindelijke kwaliteit van de registratie in het belang van de gebruiker, in plaats van op het registratieproces bij de bronhouder als zodanig. Overigens worden bij gelegenheid van de voorgestelde wetswijziging tevens enkele aanpassingen op onderdelen voorgesteld die niet zozeer uit de evaluatie voortvloeien, maar wel wenselijk worden geacht ter vereenvoudiging en

[2] Kamerstukken 2013/14, 33 926, nr. 1.

verbetering van regels. Het betreft met name de registratie van geconstateerde feitelijkheden (zie paragraaf 5.2.2 van deze toelichting) en de wijze van terugmelden (zie paragraaf 5.2.3 van deze toelichting).

Een aantal suggesties voor aanpassingen van de BAG die in de evaluatie zijn besproken, zoals het uitbreiden van de inhoud van de registratie met andere objectklassen en het toekennen van adressen aan meer objectklassen dan nu het geval is, is niet in het voorliggende voorstel verwerkt. Aangezien de basisregistratie is bedoeld als een beperkte verzameling van toepassingsvrije gegevens, voor veelvuldig gebruik in velerlei uiteenlopende overheidsprocessen, ligt uitbreiding van de inhoud ten behoeve van specifieke sectoren niet zonder meer voor de hand. Aanpassing van de inhoud van de registratie werkt overigens door op meerdere plaatsen, binnen en buiten het stelsel van basisregistraties, en gezien de impact daarvan zal een eventuele uitbreiding van de inhoud slechts kunnen voortvloeien uit brede ontwikkeling binnen het stelsel van basisregistraties, en niet alleen uit de BAG. Het voorstel laat overigens wel ruimte om in de bestaande gegevensverzameling als zodanig in de toekomst ontwikkelingen door te voeren zonder nieuwe wetswijziging. Daarmee kan sneller worden aangesloten bij ontwikkelingen in andere basisregistraties. Dat komt hieronder aan de orde.

4. Structuur van regeling van de inhoud van de registratie

In de evaluatie is veel aandacht besteed aan de wenselijkheid van een robuuste, duurzame wet, die waar mogelijk de flexibiliteit biedt om te kunnen inspelen op ontwikkelingen met betrekking tot informatie die idealiter in een basisregistratie wordt opgenomen. Met het oog hierop voorziet het voorstel in een meer gelaagde structuur van regelgeving, die overeenkomt met de structuur van de Wet basisregistratie personen. De inhoud van de registratie als zodanig, dat wil zeggen de benoeming en de definities van de in de registratie op te nemen objectklassen (zoals adres, pand en verblijfsobject), blijft als hoofdzaak op het niveau van de wet geregeld. De bepaling van de over de objecten op te nemen gegevens (attributen) en het al dan niet authentieke karakter van de gegevens, worden volgens het voorstel verplaatst van de wet naar een algemene maatregel van bestuur.

De huidige wet kent reeds de regeling dat de brondocumenten waaraan BAG-gegevens worden ontleend bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. De vaststelling van de in de BAG op te nemen gegevens wordt daar met het voorstel aan toegevoegd. Concreet betekent dit dat de in de artikelen 19 tot en met 25 van de huidige wet opgesomde gegevens worden overgebracht naar de algemene maatregel van bestuur. Reden hiervoor is gelegen in de gewenste mogelijkheid om bijvoorbeeld in verband met ontwikkelingen binnen het stelsel van basisregistraties, wijzigingen aan te brengen in de set van gegevens die de BAG biedt, zonder dat de wet daarvoor behoeft te worden gewijzigd. Evenals bij de basisregistratie personen is het detailniveau van de te registreren attributen zodanig dat het niet wenselijk is om de opsomming van die attributen in de wet te handhaven. Aansluiting op zich ontwikkelende basisregistraties (bijvoorbeeld door ontwikkelingen in de informatiebehoefte van gebruikers) kan worden belemmerd indien voor aanpassing van de gegevensset telkens een wetswijziging noodzakelijk is. Aangezien het authentieke karakter van gegevens, met daaraan gekoppeld het verplichte overheidsgebruik, per attribuut wordt bepaald, vindt de bepaling van dat authentieke karakter eveneens bij de algemene maatregel van bestuur plaats. Dit is dezelfde opzet als geregeld in artikel 1.6 van de Wet basisregistratie personen.

Ten slotte wordt bij ministeriële regeling bepaald volgens welke standaarden de gegevens in de registratie moeten worden opgenomen, alsmede welke kwaliteitseisen aan de gegevens worden gesteld. De huidige wet regelt (in artikel 17, tweede lid) reeds de uitwerking van gegevensdefinities bij ministeriële regeling. Zo bevat de huidige, bij ministeriële regeling vastgestelde, gegevenscatalogus[3] de standaarden en bepaalde kwaliteitseisen (met name ten aanzien van nauwkeurigheid en verwijzing naar het desbetreffende brondocument) voor de te registreren gegevens. Daaraan zal de actualiteitseis worden toegevoegd die nu nog in de vorm van een procedurele bepaling (verwerkingstermijn) in (de artikelen 7 en 16 van) de wet is opgenomen. Op deze wijze voorziet het voorstel binnen het wettelijk kader in mogelijkheden tot aanpassing en doorontwikkeling van de registratie zonder dat daartoe een wijziging van de wet noodzakelijk is.

De voorgestelde (wijzigingen van) bepalingen laten overigens tevens ruimte om in de gegevenscatalogus standaarden op te nemen voor het vrijwillig bijhouden van optionele gegevens. Het gaat dan om gegevens waarvoor vooralsnog geen reden tot het verplicht bijhouden in het kader van de basisregistratie bestaat, maar die door sommige bronhouders al wel worden bijgehouden en die voor gebruikers van nut kunnen zijn. Hierbij kan worden gedacht aan driedimensionale weergave van geometrie. De mogelijkheid tot regeling van standaarden voor het geval een bronhouder er vrijwillig voor kiest om de desbetreffende gegevens bij te houden, komt overeen met vergelijkbare regelgeving op dit terrein. Een voorbeeld daarvan is de regeling van te gebruiken standaarden voor het geval objectgerichte planteksten in ruimtelijke plannen worden opgenomen, zoals vervat in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012. Door standaarden voor optionele gegevens vast te leggen, wordt eenvormigheid van registratie bevorderd. Dit is te meer van belang voor het geval dat op een later moment vastgesteld wordt dat toevoeging van de gegevens aan de eigenlijke basisregistratie wenselijk is.

Overigens ziet het voorstel op integratie van de thans wettelijk nog naast elkaar bestaande adressenregistratie en gebouwenregistratie, in één basisregistratie adressen en gebouwen. Dat de huidige wet twee formeel onderscheiden basisregistraties regelt, is voortgekomen uit afzonderlijke ontwikkeling van een gebouwenregistratie en een adressenregistratie. Deze basisregistraties hebben echter vanaf de invoering ervan steeds een geïntegreerd geheel gevormd en zijn in de praktijk en in het taalgebruik ook als één registratie bekend. Om die reden wordt voorgesteld om ook in de wet te spreken van één basisregistratie adressen en gebouwen.

5. Aanpassing van het kwaliteitsinstrumentarium

5.1 Algemeen

De huidige wet beoogt op een aantal wijzen aan de bronhouderskant waarborgen voor de kwaliteit van de registratie te regelen. In de eerste plaats bevat de wet procedurele voorschriften ten aanzien van het bijhouden van een register van brondocumenten. Voorts zijn in de bij ministeriële regeling vastgestelde gegevenscatalogus voor verschillende gegevens nauwkeurigheidseisen opgenomen.
Ten slotte voorziet de huidige wet in een driejaarlijkse externe controle op de uitvoering van de wet door de bronhouder.

---

[3] Bijlage bij de Regeling basisregistraties adressen en gebouwen (Stcrt. 2009, 109). De gegevenscatalogus is online te raadplegen via http://www.kadaster.nl/web/artikel/download/BAG-grondslagen-catalogus.htm.

In de evaluatie is naar voren gekomen dat de controle in het kader van toezicht in de praktijk te veel is gericht op de formele eisen die samenhangen met het register van brondocumenten en te weinig op de volledigheid en kwaliteit van de registratie in het belang van de afnemers. De bevindingen op dit punt komen overeen met de ervaringen die met een soortgelijk type van controle in het kader van de (voormalige) GBA zijn opgedaan. Het BAG BAO heeft in dit verband in haar eerdergenoemde advies opgemerkt dat de inrichting en uitvoering van de processen (in het kader van de registratie) binnen de gemeenten tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten behoort en niet gedetailleerd in de wet- en regelgeving hoeft te worden geregeld.

Op basis van de bevindingen voorziet het voorstel in een aangepast kwaliteitsinstrumentarium, met als belangrijkste kenmerken:
– vervanging van procedurele voorschriften in de wet door kwaliteitseisen in de gegevenscatalogus, en
– herinrichting van het toezichtarrangement.

Naast deze aanpassingen zullen gemeenten worden gestimuleerd in hun kwaliteitszorg doordat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu regelmatig bestandsanalyses zal (laten) uitvoeren met gebruikmaking van de landelijke voorziening, en daaruit naar voren komende fouten en opvallende zaken aan de gemeente mede zal delen. Ook worden regelmatige bestandsvergelijkingen voorzien met andere (basis)registraties. Daartoe wordt samengewerkt met de beheerders van de centrale voorzieningen van die registraties. In hoofdstuk 6 van deze toelichting wordt nader ingegaan op kwaliteitszorg en toezicht.

5.2 Administratiemethodiek en kwaliteitseisen

5.2.1 Evaluatie huidige regeling

De wet voorziet in een regeling van aanwijzing van voor de BAG relevante brondocumenten bij algemene maatregel van bestuur. Het betreft in de eerste plaats de besluiten die door het bevoegde gemeentelijke orgaan worden genomen in het kader van bijvoorbeeld afbakening van woonplaatsen, benoeming van openbare ruimten, (huis)nummertoekenning of vergunningen ten behoeve van het bouwen, samenvoegen dan wel splitsen van woonruimten. Daarnaast kent de wet een ambtelijk brondocument waarin geconstateerde feitelijkheden worden opgenomen. Voor alle brondocumenten regelt de wet thans dat ze met een uniek nummer worden opgenomen in een afzonderlijk register, welk register te allen tijde binnen een redelijke termijn raadpleegbaar en beschikbaar is. Dat brondocumenten in het register blijvend worden bewaard is indertijd bij invoering van de wet gewaarborgd door aanpassingen in de desbetreffende selectielijst in het kader van de Archiefwet 1995.

De regeling van brondocumenten, en de termijn voor verwerking in de registratie van gegevens uit die documenten, dient om te waarborgen dat gegevens in de registratie volledig en uit een juiste bron afkomstig zijn en tijdig in de registratie worden opgenomen. De bepalingen voor het bijhouden van specifieke registers van brondocumenten zijn echter heroverwogen. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de wet zich met de regeling voor het bijhouden van afzonderlijke registers vooral richt op formele procedures die moeten leiden tot een bepaalde kwaliteit, waardoor de aandacht zich minder lijkt te richten op de uiteindelijke kwaliteit van gegevens als zodanig.

Voorgesteld wordt daarom om voor de BAG geen formele regels meer te stellen ten aanzien van de procedure tot het bijhouden van een afzonderlijk register van brondocumenten. Het betreft met name de regels

betreffende het bijhouden van een dergelijk afzonderlijk register, de termijn waarbinnen brondocumenten in een dergelijk register moeten worden opgenomen en de unieke BAG-nummering van brondocumenten in dat register. De kwaliteitswaarborgen die met de huidige BAG-regelgeving over het register zijn beoogd, kunnen worden behouden door aan de gegevens in de registratie eisen te stellen ten aanzien van volledigheid, herkomst, herleidbaarheid en actualiteit. Op de regeling van deze eisen wordt nader ingegaan in paragraaf 5.2.4 van deze toelichting. Voor wat betreft de herleidbaarheid van gegevens (tot brondocumenten) wordt in dit verband overigens opgemerkt dat het bewaren en kunnen traceren van voor de registratie relevante documenten – waaronder mede elektronische aantekeningen en systeemberichten worden verstaan – via de Archiefwet 1995 wettelijk blijft geborgd.

Het vervallen van de procedurele voorschriften omtrent het bijhouden van een afzonderlijk BAG-register van brondocumenten betekent overigens niet dat gemeenten worden genoodzaakt om hun werkwijze aan te passen. Het voorstel laat gemeenten juist ruimte om, gegeven de aan de registratie gestelde kwaliteitseisen, eigen keuzes te maken in de vormgeving en administratie van hun registratieproces.

5.2.2 Registratie van geconstateerde feitelijkheden

Bij gelegenheid van de voorgestelde aanpassing van de wet wordt voorgesteld om de wijze waarop de registratie van geconstateerde feitelijkheden is geregeld, te vereenvoudigen. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, benoemt de wet thans – in artikel 10 – twee typen brondocumenten. Ten eerste zijn dit de bij algemene maatregel van bestuur opgesomde documenten waarin besluiten of rechterlijke uitspraken zijn vervat. Die opsomming is in de algemene maatregel van bestuur aangevuld met ambtelijke verklaringen die een reden aanduiden voor een mutatie die zonder besluit of uitspraak in de registratie is aangebracht, zoals in het geval van een eenvoudige correctie van een gebleken foutieve overname van gegevens uit een brondocument. Ten tweede noemt de wet een zogeheten proces-verbaal van constatering als brondocument. Dit document dient als basis voor de registratie van feitelijkheden die in de registratie moeten worden opgenomen en waarvan geen regulier brondocument voorhanden is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een pand dat is gerealiseerd zonder vergunning, hetzij omdat er geen vergunning is vereist, hetzij omdat het illegaal werd gebouwd. De wet regelt voorts met het oog op volledigheid van de registratie dat in gevallen van feitelijke constatering daadwerkelijk een proces-verbaal wordt opgemaakt en dat op basis daarvan het geconstateerde object wordt geregistreerd. Daarbij bepaalt de wet dat in de registratie de aanduiding «geconstateerd» wordt opgenomen. Door deze aanduiding, die tevens een uitzondering op de verplichting tot gebruik van de desbetreffende gegevens meebrengt, is het voor de gebruiker kenbaar dat een regulier brondocument ontbreekt en dat de legitimiteit van het betrokken object nog niet vaststaat.

Het voorstel houdt in dat de eis van volledigheid van de registratie niet meer is geregeld in de vorm van een verplichting tot het opstellen van een brondocument, maar is verwerkt in de in artikel 2 van de wet gegeven beschrijving van de registratie als zodanig. Met de regeling daarnaast, in artikel 10, dat registratie plaatsvindt op basis van brondocumenten, is in feite niet meer een afzonderlijke instructie nodig dat er een brondocument wordt opgemaakt in de gevallen dat er een feitelijke constatering wordt gedaan waarbij een brondocument nog ontbreekt. Ook op dit punt is zodoende in het voorstel het uitgangspunt doorgevoerd dat de wet zich vooral richt op het resultaat in plaats van op procedurele instructies.

5.2.3 Terugmelding

Terugmelding door bestuursorganen bij gerede twijfel over de juistheid van een gegeven in de registratie, gelden in het stelsel van basisregistraties eveneens als belangrijk kwaliteitsinstrument voor registraties. Voor de regeling van de wijze van terugmelding wordt eveneens een aanpassing voorgesteld. Deze houdt in dat een terugmelding in alle gevallen via de landelijke voorziening of rechtstreeks bij de betrokken gemeente kan worden gedaan. De huidige regeling schrijft voor dat terugmelding plaatsvindt bij de gemeente indien het betrokken gegeven van de gemeente is verkregen, en bij de landelijke voorziening indien het gegeven uit de landelijke voorziening werd verkregen. Het voorschrijven van een exclusieve, van de verstrekker van het gegeven afhankelijke, weg tot terugmelden heeft in de praktijk geen meerwaarde.

De binnen het stelsel van basisregistraties geldende verplichte terugmelding door bestuursorganen als verplichte gebruikers van de registraties moet overigens worden onderscheiden van meldingen die door andere gebruikers worden gedaan. De wet sluit dergelijke meldingen niet uit en geeft ook geen regeling voor dergelijke spontane meldingen. Het is aan burgemeester en wethouders om te bepalen hoe hiermee om te gaan.

5.2.4 Kwaliteitseisen als waarborg

Volledigheid

De eis van volledigheid van de registratie op objectniveau, dat wil zeggen dat de registratie alle te registreren objecten moet bevatten, is in het voorgestelde artikel 2 verwerkt. Deze eis is gelijk aan hetgeen in de huidige wet voortvloeit uit de definities van «adressenregistratie» respectievelijk «gebouwenregistratie». Die bepalen dat de registraties alle objecten bevatten die volgens de objectdefinities in de registratie moeten worden opgenomen. Op attribuutniveau, dat wil zeggen voor de gegevens over een object die in de registratie moeten worden opgenomen, is de volledigheidseis verwerkt in de wettelijke opsomming van te registreren gegevens. Deze opsomming staat reeds in de huidige wet. In lijn met het onderhavige wetsvoorstel wordt de opsomming opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. Dit is toegelicht in hoofdstuk 4 van deze toelichting.

Herkomst

Voor een basisregistratie is het, vanwege het authentieke karakter van de daarin opgenomen gegevens, van belang dat de herkomst van de gegevens voldoende betrouwbaar en traceerbaar is. Dit wordt voor de BAG gewaarborgd door de te registreren gegevens te ontlenen aan brondocumenten, die bij algemene maatregel van bestuur limitatief zijn aangewezen. Het voorstel brengt geen wijziging aan in deze administratiemethodiek. Wel vervangt het voorstel de afzonderlijk bij te houden registers van brondocumenten, waarop in paragraaf 5.2.1 van deze toelichting is ingegaan, door een in de gegevenscatalogus op te nemen kwaliteits- en herleidbaarheidseis. Op deze wijze worden de kwaliteitswaarborgen directer aan de gegevens als zodanig gekoppeld.
Voor wat betreft de administratieve werkelijkheid (dat wil zeggen, de werkelijkheid die door besluiten – zoals vaststelling van huisnummers of verlening van een omgevingsvergunning om te bouwen – ontstaat) vloeit de eis van authentieke herkomst van gegevens in wezen reeds voort uit de definities van «objecten» en «attributen». Zo is in de wet het adres gedefinieerd als de door het bevoegde gemeentelijke orgaan aan een verblijfsobject toegekende benaming, bestaande uit een combinatie van

de naam van de openbare ruimte, een nummeraanduiding en de naam van de woonplaats. Op grond van deze definitie, in combinatie met de definities van «openbare ruimte» en «woonplaats», welke definities de eis bevatten dat vaststelling en naamgeving door het bevoegde gemeentelijke orgaan moeten geschieden, kan reeds worden vastgesteld dat de elementen van het adres die in de registratie worden opgenomen, hun herkomst moeten vinden in de desbetreffende door het betrokken orgaan genomen besluiten.

Naast gegevens betreffende de administratieve werkelijkheid, bevat de BAG tevens gegevens van elementen van de feitelijke werkelijkheid. Het betreft bijvoorbeeld de aanwezigheid van een verblijfsobject waarvoor geen vergunning is vereist, een feitelijk gebruik van een locatie als ligplaats zonder dat deze formeel als ligplaats is aangewezen, of het gebruiksgereed zijn van een nieuw pand. In het ene geval zal de aanduiding van de herkomst van een gegeven een verwijzing naar een papieren document inhouden, in een ander geval kan het een verwijzing naar een in een gemeentelijk proces gebruikelijke aantekening of systeembericht betreffen. Dergelijke aantekeningen of systeemberichten worden evenals papieren documenten aangemerkt als brondocumenten. De huidige wet gaat reeds uit van de mogelijkheid van elektronische brondocumenten. Ter verduidelijking van de ruime inhoud van het begrip wordt volgens het voorstel in de definitie van het begrip «brondocument» opgenomen dat het document verschillende vormen kan hebben.

De eisen ten aanzien van registratie van de herkomst van een gegeven, ten behoeve van de herleidbaarheid daarvan, worden in de bij ministeriële regeling vast te stellen systeembeschrijving opgenomen. Waar deze nu nog inhouden dat het documentnummer uit het BAG-register wordt geregistreerd, gaat het voorstel uit van de mogelijkheid om de verwijzing naar het brondocument op andere wijze vorm te geven, in aansluiting op de bestaande gemeentelijke processen waarin het brondocument werd gegenereerd.

Actualiteit

Het voorstel bedoelt geen verandering te brengen in de regel dat gegevens uit een brondocument binnen vier werkdagen in de registratie moeten worden verwerkt. Het voorstel houdt wel in dat deze termijn als kwaliteitseis in de bij ministeriële regeling vast te stellen systeembeschrijving wordt verwerkt. De termijn betreft namelijk in wezen een eis aan de actualiteit van gegevens en alle kwaliteitseisen, waaronder actualiteit, krijgen in de nieuwe opzet een plaats in de systeembeschrijving. Hetzelfde geldt voor de termijn van ten hoogste zes maanden voor het inmeten van geometrische gegevens. Ook deze actualiteitstermijn – die overeenkomt met actualiteitseisen in het kader van de basisregistratie grootschalige topografie – wordt volgens het voorstel niet langer op het niveau van de wet bepaald, maar geregeld in de systeembeschrijving. Hiermee wordt het eenvoudiger om de actualiteitseisen aan te passen indien toekomstige ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

Overige termijnen

Naast de hiervóór genoemde termijnen van vier dagen respectievelijk zes maanden, die actualiteitseisen inhouden, kent de wet een tweetal andere termijnregelingen. Het betreft het voorschrift dat, indien door een bestuursorgaan als verplicht gebruiker een terugmelding of door een rechtstreeks belanghebbende een correctieverzoek wordt gedaan vanwege gerede twijfel omtrent de juistheid van een gegeven, het gegeven na twee dagen in onderzoek wordt geplaatst. Dit om ervoor te

zorgen dat gerede twijfel die niet onmiddellijk kan worden opgeheven, voor alle gebruikers kenbaar wordt. Indien nader onderzoek naar de juistheid van het gegeven nodig is, bepaalt de wet dat dit onderzoek binnen ten hoogste zes maanden wordt uitgevoerd.
Deze laatstgenoemde termijnen zien niet op een aan gegevens als zodanig gestelde kwaliteitseis. Ze stellen een termijn aan het opnemen van een meta-gegeven (de aanduiding «in onderzoek») en het (verdere) gevolg van een terugmelding respectievelijk correctieverzoek. Dit zijn bijzondere elementen van het proces van het bijhouden van de registratie. Dergelijke elementen kunnen thans reeds, op basis van artikel 17 van de wet, uitwerking krijgen in een algemene maatregel van bestuur. Volgens het voorstel worden de hier bedoelde termijnen dan ook op die basis verwerkt in de algemene maatregel van bestuur.

6. Kwaliteitszorg en toezicht

In geval van gerede twijfel over de juistheid van gegevens hebben bestuursorganen reeds een terugmeldplicht op grond van de wet, welke verplichting binnen het stelsel van basisregistraties geldt als een belangrijke «zelfreinigende factor» voor het stelsel, die kwaliteitsverhogend werkt. Dit is in overeenstemming met de tweede eis aan basisregistraties, zoals beschreven in de brief van 3 maart 2003 van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Economische Zaken.[4] In het kader van kwaliteitszorg heeft het echter een toegevoegde waarde indien niet alleen de terugmeldingen, die telkens op een individueel object of gegeven betrekking hebben, worden afgehandeld. Ook een breder, samenhangend inzicht in de kwaliteit van de registratie draagt bij aan de kwaliteitszorg.

Zoals in hoofdstuk 5 van deze toelichting is opgemerkt, zullen gemeenten in hun verantwoordelijkheid voor het bijhouden van de basisregistratie worden ondersteund door een gewijzigd systeem van kwaliteitszorg. Dit gebeurt langs twee lijnen. De Minister van Infrastructuur en Milieu houdt de kwaliteit van de gemeentelijke registratie in de gaten door middel van regelmatige bestandsanalyses en bestandsvergelijkingen met andere (basis)registraties. De Minister van Infrastructuur en Milieu informeert burgemeester en wethouders over de resultaten. Bestandsanalyses en bestandsvergelijkingen bieden niet alleen de mogelijkheid om individuele onvolkomenheden op te sporen, maar kunnen tevens inzicht bieden in de aard van meervoudig gesignaleerde onvolkomenheden. Naast het feit dat analyses en vergelijkingen aldus kwaliteitsinformatie voor de gemeente zelf opleveren, kunnen de resultaten ervan tevens eventueel aanleiding vormen voor nader, gericht toezicht. Dit toezicht zal zich dan kunnen richten op de oplossing van oorzaken die tot meervoudig gesignaleerde onvolkomenheden leiden. Naast het in de gaten houden van de kwaliteit van de registratie voorziet het voorstel in een wettelijke verplichting voor burgemeester en wethouders om jaarlijks onderzoek te doen naar de inrichting en de werking van hun basisregistratie, alsmede naar de verwerking van gegevens in de basisregistratie, en om een rapportage van de resultaten van dat onderzoek aan de Minister van Infrastructuur en Milieu toe te zenden.

Voor de BAG wordt een zelfcontrole voorzien die bestaat uit ten minste een vragenlijst over interne kwaliteitszorg. Daaraan kunnen steekproeven op inhoudelijke kwaliteit worden toegevoegd. Voor een en ander zal op basis van de regeling door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een elektronisch instrument ter beschikking worden gesteld, dat technisch en

---

[4] Kamerstukken II 2002/03, 26 387, nr. 18, p.12–13.

inhoudelijk in de loop der tijd wordt ontwikkeld, mede rekening houdend met gebruikservaringen van de bronhouders. Zodoende zal voor het onderzoek en de rapportage een verdere uitwerking worden gegeven bij ministeriële regeling. Voor het onderzoek, dat vooral gericht is op de wijze waarop de gemeente de kwaliteitszorg in het kader van de registratie heeft georganiseerd, zal aan de gemeenten een eenvoudig evaluatie-instrument ter beschikking worden gesteld. Met deze aanpak, die in de plaats komt van de huidige in de wet geregelde externe inspecties, wordt voorzien in een vorm van toezicht die zich meer direct richt op de kwaliteit van de registratie, waar nodig gecombineerd met aandacht voor de met de registratie samenhangende processen binnen een gemeente.

Als een gemeente de uit de Wet bag voortvloeiende taken niet of niet naar behoren uitvoert, is de Minister van Infrastructuur en Milieu op grond van bestaande wetgeving bevoegd tot indeplaatsstelling. Deze bevoegdheid is met de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht (Stb. 2012, 233) geregeld in artikel 124 tot en met 124g van de Gemeentewet, in samenhang met bijlage I bij de Gemeentewet.

7. Toetsing van de gevolgen van het wetsvoorstel

7.1 Gevolgen voor burgers, bedrijven en instellingen

De in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen hebben ten opzichte van de huidige wet geen relevante gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen.
Het vervallen van de driejaarlijkse inspecties bij gemeenten heeft indirect enig gevolg voor marktpartijen die zich met onder meer dergelijke inspecties bezig houden. De gevolgen voor de verdienmogelijkheden van zodanige partijen zijn echter niet aanmerkelijk.

7.2 Uitvoeringslasten voor gemeenten

Naar verwachting zullen de uitvoeringslasten enigszins afnemen doordat administratieve verplichtingen ten aanzien van het bijhouden van afzonderlijke registers van brondocumenten, komen te vervallen. Anderzijds brengt de mogelijkheid om de herkomst van een gegeven in de registratie op andere wijze aan te duiden dan met een verwijzing naar het nummer in die registers, enige aanpassing van het daarvoor gebruikte gegevensformaat mee. Met een dergelijke (eenmalige) aanpassing zijn echter geen kosten gemoeid die de kosten van normaal onderhoud van informatiesystemen overstijgen.

Door het vervallen van de externe inspecties verminderen de gemeentelijke lasten die gepaard gaan met ambtelijke inzet bij die inspecties. De voor die inspecties in de plaats komende voorgestelde periodieke zelfcontrole door gemeenten, met rapportage aan de Minister van Infrastructuur en Milieu, zal zodanig worden ingericht dat de uitvoering ervan geen wezenlijke extra lasten meebrengt ten opzichte van een normale kwaliteitszorg.

7.3 Financiering

Financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zijn er vrijwel niet. In verband met het ontbreken van wezenlijke financiële gevolgen is geen financieringsarrangement nodig. Voor zover de wettelijke aanpassingen enige kosten meebrengen, kunnen deze binnen de reguliere budgetten van de betrokken partijen worden opgevangen.

De kosten voor intensivering van de betrokkenheid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu bij de kwaliteitszorg kunnen binnen de programmabudgetten van de begroting van het ministerie worden opgevangen door het wegvallen van de kosten van externe inspecties.

7.4 Relatie met andere wetgeving

De relatie tussen de basisregistratie en andere (sectorale) wetten heeft in de evaluatie de nodige aandacht gekregen, mede met het oog op verdere realisatie van de baten van eenmalige inwinning en meervoudig gebruik van gegevens. In dat kader is nadere aandacht gevraagd voor afstemming van definities van begrippen, om te bevorderen dat gegevens die in sectorale processen worden gegenereerd, zonder wezenlijke bewerking in de basisregistratie kunnen worden verwerkt en vervolgens, wederom zonder wezenlijke bewerking, in sectorale processen kunnen worden hergebruikt. Dit is een aandachtspunt binnen het gehele stelsel van basisregistraties, dat echter thans niet noopt tot aanpassing van de wet.

De BAG als zodanig vormt, naast topografische registraties, overigens een registratie die een belangrijke rol zal spelen bij het genereren van beleidsinformatie ter uitvoering van de Omgevingswet[5].

8. Handhaving

In het wetsvoorstel is, net als in de huidige wet, geen instrumentarium opgenomen voor handhaving van het verplichte gebruik van authentieke gegevens door bestuursorganen en de terugmeldplicht. Toezicht en sancties op het niet naleven van dergelijke verplichtingen zijn niet gebruikelijk in de bestuurlijke verhoudingen. Bovendien voorziet het stelsel van basisregistraties in feite in zijn eigen naleving doordat afnemers van de basisregistraties alle belang hebben bij juiste gegevens, en daarom tevens bereid zullen zijn om eventuele onjuistheden terug te melden aan de registratiehouders. Voorts zal naar verwachting het gebruik van de basisregistratie voor publiekrechtelijk handelen, als zorgvuldigheidsnorm een rol gaan spelen bij rechterlijke toetsing van dat handelen.

In het kader van het toezicht op de juiste uitvoering van de gemeentelijke registratietaken, waarop in hoofdstuk 6 van deze toelichting is ingegaan, beschikt de Minister van Infrastructuur en Milieu op basis van (bijlage I bij de) de Gemeentewet reeds over de mogelijkheid van indeplaatsstelling.

9. Advisering en consultatie

Zoals in hoofdstuk 2 van deze toelichting reeds is vermeld, vormt het voorliggende voorstel een neerslag van zaken die tijdens de brede evaluatie van de huidige wet naar voren zijn gekomen en waarover ook door het BAG BAO advies is uitgebracht. De in het voorstel verwerkte keuzes zijn eveneens aan het BAG BAO voorgelegd en hebben als vertaling van de resultaten uit de evaluatie instemming gekregen van dat overlegplatform. Aan de daarbij gedane suggestie om, ten behoeve van flexibiliteit in regelgeving, termijnregelingen niet in de wet op te nemen maar op een (voor gelijksoortige termijnen gelijk) lager niveau te regelen, is gevolg gegeven op de wijze zoals in paragraaf 5.2.4 van deze toelichting beschreven.

---

[5] Zie Kamerstukken 2014/15, 33 118, nr. 18, p. 25 en 26 en de bijlage met nr. 463888, p. 5, 9, 18, 28, 34 en 35.

Het voorstel is afgestemd met andere betrokken departementen. Met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft afstemming plaatsgevonden in verband met de rol van de BAG binnen het stelsel van basisregistraties en in het kader van open data-beleid. Met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is de relatie met de Archiefwet 1995 afgestemd. Met het Ministerie van Financiën is het financiële aspect afgestemd.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft met het voorstel ingestemd. Zij geeft aan dat gemeenten voldoende zijn toegerust om de Wet bag uit te blijven voeren.

Aangezien het voorstel geen gevolgen heeft voor burgers en bedrijven, is afgezien van een internetconsultatie. Dat is in lijn met het kabinetsstandpunt inzake internetconsultatie.[6]

10. Overgangsrecht

Invoering van de voorgestelde aanpassingen van het wetsvoorstel beoogt geen wijziging aan te brengen in de inhoud van de registratie en de daaraan gestelde kwaliteitseisen. Met het vervallen van de verplichting tot het bijhouden van registers van brondocumenten, hebben gemeenten voorts meer vrijheid in de wijze van inrichting van hun registratieproces, zonder dat dit een noodzaak meebrengt tot onmiddellijke aanpassing van dat proces. Met de bestaande registers wordt ook aan de volgens het voorstel gewijzigde Wet bag voldaan. Voor de toepassing van de voorgestelde aanpassingen van de Wet bag is dan ook geen overgangsrecht nodig.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdelen A, onder 1, 2 en 4, C, D, J, L, M, N, P, onder 2, onder a, S, T, U, V, W, Y, Z, BB, DD en HH

De definities van «adressenregister» en «gebouwenregister» kunnen vervallen in verband met het vervallen van de verplichting om registers van brondocumenten te voeren en dus het vervallen van voorschriften ten aanzien van deze registers. Afzonderlijke (fysieke) registers worden niet meer vereist; de wet beoogt enkel dat de registratie op orde is. De definities van «adressenregistratie» en «gebouwenregistratie» kunnen eveneens vervallen, aangezien er in artikel 2 één geïntegreerde basisregistratie adressen en gebouwen wordt voorzien in plaats van twee onderscheiden registraties (zie onderdeel B). Wanneer de genoemde definities vervallen, worden de overblijvende onderdelen van artikel 1 verletterd. In het huidige onderdeel e van artikel 1 (na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onderdeel c), wordt ten behoeve van de eenvoud de basisregistratie adressen en gebouwen afgekort tot «basisregistratie» via een verwijzing naar artikel 2, zoals dat wordt voorgesteld (zie onderdeel B). Opname van een inhoudelijke definitie van het begrip in de definitiebepaling wordt niet langer nodig geacht, omdat het begrip basisregistratie inmiddels voldoende bekendheid heeft gekregen.

Door het hanteren van het begrip «basisregistratie» als samenvoeging van de basisregistratie adressen en de basisregistratie gebouwen zijn redactionele wijzigingen in onder meer het opschrift van hoofdstuk 3 en de artikelen 3, 4, 11, 13, 14, 17, 26, 29 tot en met 32, 35, 36, 38, 40 en 41

[6] Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114 en Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224.

noodzakelijk. Daarnaast bevatten de onderdelen J, L, V, Y en Z nog andere redactionele en technische wijzigingen.

Onderdeel A, onder 3

Toevoeging van de woorden «in welke vorm dan ook» in de definitiebepaling van «brondocument» in artikel 1, onderdeel f (na verlettering onderdeel d), maakt duidelijk dat brondocumenten niet uitsluitend in papieren vorm bestaan, maar verschillende vormen kunnen hebben. Dit sluit onder meer aan bij het begrip «archiefbescheiden» uit de Archiefwet 1995.

Onderdeel A, onder 5

De voorgestelde aanpassing betreft een redactionele verbetering. De definitie van een ligplaats in de wet bevat thans het element dat deze bestemd is voor het permanent afmeren van een vaartuig. Bijvoorbeeld in het geval van zogeheten waterwoningen kan de vraag rijzen of sprake is van een «vaartuig», terwijl het drijvende karakter als zodanig het eigenlijke onderscheidende criterium is. Voorgesteld wordt daarom om de definitie te verduidelijken door in plaats van «vaartuig» te spreken over een «drijvend object».

Onderdeel A, onder 6

Dit betreft een technische wijziging in verband met de oprichting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in 2010.

Onderdeel B

Overeenkomstig het in de praktijk bestaande gebruik, ziet het voorstel op één geïntegreerde basisregistratie adressen en gebouwen. In verband met het vervallen van voorschriften ten aanzien van het bijhouden van registers van brondocumenten, onderscheiden naar brondocumenten voor de adressenregistratie en voor de gebouwenregistratie, is er geen reden meer om formeel te blijven spreken van twee afzonderlijke basisregistraties.

In het tweede lid staat beschreven welke objecten, aanduidingen, plaatsen en situaties in de registratie worden opgenomen. Dit wijkt niet af van de objecten, aanduidingen, plaatsen en situaties die onder de huidige wet in de adressen- en gebouwenregistraties opgenomen worden.

Onderdeel E

Artikel 6a voorziet in vervaardiging van een brondocument in gevallen waarin een dergelijk document nog niet bestaat, maar wel nodig is voor completering van de registratie. Deze bepaling kan vervallen in verband met het vervallen van voorschriften ten aanzien van het bijhouden van registers van brondocumenten. De beoogde volledigheid van de basisregistratie is als element in de definitie van de basisregistratie (nieuw onderdeel c van artikel 1) opgenomen. In dit verband wordt verwezen naar paragraaf 5.2.2 van het algemeen deel van deze toelichting. Het voorgestelde artikel 10 (onderdeel I) bepaalt daarnaast dat het bijhouden van de basisregistratie steeds plaatsvindt op basis van een brondocument. Dit impliceert dat voor de registratie relevante gegevens omtrent de feitelijke werkelijkheid moeten worden vastgelegd in een brondocument. De afzonderlijke bepaling van artikel 6a kan hiermee worden gemist.

Het vervallen van artikel 7 komt voort uit het feit dat de in deze bepaling neergelegde actualiteitseis behoort tot de kwaliteitseisen die volgens het voorstel worden opgenomen in de bij ministeriële regeling vast te stellen systeembeschrijving, zoals toegelicht in paragraaf 5.2.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel F

De voorgestelde aanpassing van artikel 8 houdt verband met de gelaagdheid van regeling van de inhoud van de basisregistratie, zoals toegelicht in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze toelichting. In de voorgestelde structuur worden de in de registratie op te nemen gegevens, waaronder geometrische gegevens, niet langer in de wet zelf opgesomd, maar op grond van artikel 19, tweede lid, nader bepaald bij algemene maatregel van bestuur. Het voorgestelde artikel verwijst daarom naar laatstgenoemde bepaling.

Onderdeel G

Het opschrift van hoofdstuk 2 wordt aangepast aan de voorgestelde inhoud van het hoofdstuk.

Onderdeel H en K

De artikelen 9 en 12 betreffen het bijhouden van registers van brondocumenten. Zoals in paragraaf 5.2.1 van het algemeen deel van deze toelichting is beschreven, worden bepalingen omtrent het bijhouden van die registers afgeschaft. In verband hiermee kunnen ook deze bepalingen vervallen.

Onderdeel I

Aanpassing van artikel 10 volgt uit het afschaffen van de afzonderlijke registers van brondocumenten (zie ook onderdelen A, onder 1 en 4, en B), met behoud van brondocumenten als zodanig als basis voor de registratie. Het bestaande onderscheid tussen bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen brondocumenten en het brondocument dat de neerslag vormt van een feitelijke constatering, komt voort uit het feit dat in de registratie zowel de administratieve werkelijkheid (op basis van vergunningen en andere besluiten) als de feitelijke werkelijkheid (op basis van constateringen) wordt opgenomen. Het daarmee samenhangende onderscheid in brondocumenten blijft gehandhaafd. Dit onderscheid is van belang omdat de wet aan een constatering van feitelijkheden waaraan geen regulier brondocument ten grondslag ligt, het gevolg verbindt dat de desbetreffende gegevens in de registratie worden voorzien van de aanduiding «geconstateerd». Daarmee wordt aan gebruikers kenbaar gemaakt dat aan de gegevens geen regulier brondocument, zoals een vergunning, ten grondslag ligt. Deze aanduiding, die als meta-gegeven tot de bij algemene maatregel van bestuur nader op te sommen gegevens behoort, wordt genoemd in het voorgestelde artikel 19, vierde lid (zie onderdeel Q).

Onderdeel J

De voorgestelde wijziging van artikel 11 houdt in dat het bestaande eerste lid komt te vervallen, in verband met het afschaffen van bepalingen over de registers (het vervallen van de artikelen 9 en 12 en de wijziging van de artikelen 10 en 13) en de verplaatsing van specifieke eisen naar nadere regelgeving.

Het tweede lid blijft als enig artikellid gehandhaafd als basis voor (reeds bestaande) regels ten aanzien van de inhoud van een brondocument, voor zover dit wenselijk is om ervoor te zorgen dat het document inderdaad de gegevens bevat die voor de basisregistratie relevant zijn. Ontwikkelingen binnen het stelsel van basisregistraties en in de informatiebehoefte van overheidsgebruikers van de BAG kunnen meebrengen dat de benodigde set gegevens wijzigt en aan de inhoud van sommige brondocumenten dus andere eisen moeten worden gesteld. Daarom is bij de vaststelling van de huidige Wet bag al gekozen voor deze delegatiebepaling.[7]

Onderdeel L

Artikel 13 wordt, naast het vervallen van de registers (zie ook onderdeel A, onder 1, 2 en 4), ook om een andere reden redactioneel gewijzigd. Artikel 13 wordt opnieuw vastgesteld, waardoor de huidige formulering «niet verwijderen van documenten» verruild wordt voor de formulering «blijvend bewaren van documenten». Zo wordt aangesloten bij de formulering in (artikel 1, onderdeel f, van) de Archiefwet 1995. Ook wordt ter verduidelijking toegevoegd dat de bepaling is gericht tot burgemeester en wethouders.

Onderdeel O

De procedurele bepaling van artikel 14a kan vervallen, aangezien het voorstel ook zonder deze voorziet in volledigheid van de basisregistratie. De bepaling werd bij de Wet van 14 februari 2009 tot wijziging van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en de Kadasterwet (Stb. 2009, 110) om wetstechnische redenen ingevoegd in verband met het overgangsrecht bij invoering van de basisregistratie. Inmiddels heeft deze bepaling geen zelfstandige betekenis meer.

Dat gegevens in de registratie overeenkomen met de inhoud van het desbetreffende in het register opgenomen brondocument, zoals in artikel 15 is voorgeschreven, vormt onderdeel van procedurele bepalingen. In wezen zijn juistheid en nauwkeurigheid kwaliteitseisen die – evenals andere kwaliteitseisen – in de voorgestelde systematiek alle een plaats krijgen in de bij ministeriële regeling vast te stellen systeembeschrijving. Dit voorschrift is overigens ook in de huidige gegevenscatalogus als onderdeel van de systeembeschrijving reeds verwerkt in de gegevensdefinities. In verband hiermee kan artikel 15 vervallen. Hetzelfde geldt voor de termijn voor verwerking van gegevens in de registratie, die is opgenomen in artikel 16. Dit is ook toegelicht in paragraaf 5.2.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel P

Artikel 17, eerste lid, kan worden gewijzigd in navolging van de wijziging van artikel 19 (zie hieronder). Het onderhavige wetsvoorstel voorziet – in een gewijzigd artikel 19 – in een opsomming van de te registreren gegevens, alsmede aanwijzing van de authentieke gegevens, in een algemene maatregel van bestuur. In hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze toelichting is de voorgestelde structuur van regelgeving nader toegelicht. Als gevolg hiervan kan artikel 17, eerste lid, onderdeel a, komen te vervallen. In het tweede lid, onderdeel a, is de delegatiegrondslag zodanig aangepast dat meer expliciet is bepaald dat de systeembeschrijving mede de voor gegevens geldende kwaliteitseisen bevat. Aangezien de te registreren gegevens volgens het voorstel niet meer op attribuutniveau in (de paragrafen 2 en 3 van hoofdstuk 3 van) de

[7] Kamerstukken II 2006/07, 30 968

wet, maar in een algemene maatregel van bestuur worden opgesomd, is daarbij de verwijzing in dit artikelonderdeel aangepast.

Onderdelen Q en R

De in de paragrafen 2 en 3 van hoofdstuk 3 van de wet opgenomen gedetailleerde opsomming van te registreren gegevens (attributen) in de adressenregistratie respectievelijk gebouwenregistratie komt in de voorgestelde structuur van regelgeving te vervallen. Hiervoor in de plaats wordt in een nieuw artikel 19, eerste lid, geregeld welke typen van gegevens over welke objecten in de geïntegreerde basisregistratie worden opgenomen. In het voorgestelde artikel 19, eerste lid, worden de objectklassen genoemd zoals deze in de wet zijn gedefinieerd. Voor de onder c tot en met g genoemde objectklassen geldt dat deze op grond van de wettelijke definities ontstaan door een formeel besluit. Aangezien de registratie volgens artikel 2 tevens gegevens bevat over geconstateerde situaties die niet door een formeel besluit zijn ontstaan, maar wel feitelijk bestaan, als ware het een gedefinieerd object, is bij de onder c tot en met g genoemde objectklassen bepaald dat de genoemde gegevens ook voor zulke geconstateerde feitelijkheden worden opgenomen. Voor de onder a en b genoemde objecten geldt dit reeds omdat ze volgens de respectieve wettelijke definities bestaan als ze feitelijk zijn ontstaan. De bepaling regelt voorts in het tweede lid dat een nadere opsomming van de te registreren gegevens op attribuutniveau bij algemene maatregel van bestuur wordt gegeven. Ook de aanwijzing welke van die gegevens authentiek zijn, geschiedt op grond van het voorgestelde derde lid van artikel 19 bij algemene maatregel van bestuur. Op deze structuur van regelgeving is nader ingegaan in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze toelichting. In het voorgestelde vierde lid worden twee soorten meta-gegevens genoemd die in ieder geval, dus naast de overige gegevens die bij algemene maatregel van bestuur worden vereist, worden opgenomen in de basisregistratie. Het gaat om de aanduiding «geconstateerd» (in het geval dat uitsluitend een brondocument als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de wet bestaat) en de aantekening «in onderzoek», indien toepassing is gegeven aan artikel 39, tweede lid, of 41, tweede lid.

Onderdeel X

In het kader van het beleid inzake open overheidsdata kan artikel 33 komen te vervallen. De basisregistratie bevat geen elementen waarop particuliere rechten rusten, en het beleid is erop gericht overheidsdata zonder de in deze bepaling geregelde voorbehouden van rechten ter beschikking te stellen.

Onderdeel AA

De voorgestelde wijziging van artikel 37 voorziet erin dat een bestuursorgaan een terugmelding zowel rechtstreeks aan burgemeester en wethouders als aan het Kadaster kan doen in gevallen waarin het bestuursorgaan gerede twijfel heeft over de juistheid van een gegeven, ongeacht langs welke weg het gegeven is verkregen. Daartoe kunnen ook de eerste twee leden worden samengevoegd. Nu kan de terugmelding alleen gedaan worden aan het Kadaster, die de melding doorstuurt naar de betrokken burgemeester en wethouders. Deze aanpassing is nader toegelicht in paragraaf 5.2.3 van het algemeen deel van deze toelichting. Daarnaast is geëxpliciteerd dat naast de onjuistheid ook de onvolledigheid van een gegeven aanleiding kan zijn voor een terugmelding. Ten slotte is de terminologie omtrent de registratie aangepast aan dit wetsvoorstel (zie ook onderdeel A, onder 1, 2 en 4).

Onderdeel CC

De voorgestelde wijziging van artikel 39 houdt in dat termijnen voor het vervolg op een terugmelding bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. In dit verband wordt verwezen naar het slot van paragraaf 5.2.4 van het algemeen deel van deze toelichting. Verder is de terminologie omtrent de registratie doorgevoerd in het eerste en het derde lid (zie ook onderdeel A, onder 1, 2 en 4) en is een redactionele wijziging aangebracht in het derde lid door het onderzoek daarin niet meer te noemen. Voordat een beslissing wordt genomen, wordt immers altijd onderzoek gedaan, zo volgt uit artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Onderdeel EE

Artikel 42 regelt de verplichting voor burgemeester en wethouders om jaarlijks een zelfcontrole uit te voeren. Die verplichting komt in de plaats van de thans geregelde driejaarlijkse inspectie door een bedrijf. De formulering van het artikel is afgestemd op de vergelijkbare bepaling van artikel 30 van de Wet basisregistratie grootschalige topografie. Op de achtergronden van de voorgestelde wijziging van het toezichtarrangement wordt ingegaan in het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel FF

De artikelen 43 en 44 vervallen in verband met het voorgestelde gewijzigde toezichtarrangement. De artikelen 45a en 45b bevatten in het kader van overgangsrecht een regeling voor initiële vulling van de registratie en hebben thans voor het beheer van de registratie geen betekenis meer, zodat deze eveneens kunnen vervallen.

Onderdeel GG

Ten slotte wordt de evaluatiebepaling (artikel 46) gewijzigd. De aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel is onder meer gelegen in een eerdere evaluatie op basis van die bepaling. Deze wetswijziging brengt geen grote gevolgen met zich die nopen tot een nieuwe, periodieke evaluatie. Desalniettemin is hierboven onder meer aangegeven dat wordt toegewerkt naar uniformiteit tussen basisregistraties en dat zal worden gewerkt met een interne in plaats van een externe controle. Vanwege deze onderwerpen en vanwege het feit dat achteraf moet worden bekeken of de met dit wetsvoorstel beoogde kwaliteitsverbetering daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, wordt voorgesteld om nog één maal een evaluatie uit te voeren. Die evaluatie vindt plaats vier jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Artikelen II en III

Bijlage I bij de Gemeentewet en de artikelen 3 en 117 van de Kadasterwet bevatten een verwijzing naar de Wet bag. Als gevolg van dit wetsvoorstel zou de citeertitel van de Wet bag wijzigen (zie onderdeel HH). Die wijziging wordt dan ook doorgevoerd op de genoemde plaatsen in de Gemeentewet en de Kadasterwet.

Artikel IV

Dit wetsvoorstel zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Bij het koninklijk besluit zal rekening worden gehouden met de Wet raadgevend referendum, dat in artikel 4 bepaalt dat wetten referendabel zijn. Het wetsvoorstel valt niet onder de uitzonderingen genoemd in artikel 5 van de Wet raadgevend referendum.

Dat betekent dat het koninklijk besluit de inwerkingtreding van de wetswijziging niet zal stellen op een datum binnen acht weken na de publicatie van een mededeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de Staatscourant dat de wetswijziging referendabel is, zulks in overeenstemming met artikel 8 van de Wet raadgevend referendum.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus